

选择法团主义推进农民组织化进程

许欣欣

(中国社会科学院 社会学研究所,北京 100872)

提 要: 当前学界关于构建全国性农民组织体系的共识基本达成,但在路径选择上存在明显分歧。一种观点主张以专业合作社为基础进行构建,另一种观点主张以日、韩、中国台湾综合农协(会)为蓝本,以社区性合作组织为基础进行构建。虽然后者视野更宽、立意更高,然其却忽视了日、韩、中国台湾内在秉承的法团主义主旨,研究力图在这方面多少弥补其不足。

关 键 词: 专业合作社;综合农协;法团主义;农民组织化

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3637(2012)05-0056-06

自2007年7月1日《中华人民共和国农民专业合作社法》实施以来,我国的合作社取得了较快发展,由合作社法颁布当年的2万多个,发展到现在的55.2万个。然而,令人遗憾的是,其覆盖农户仅占到全国总农户的17.2%^[1](农业部,2012)这样的速度显然不能满足我国“三农”发展的需要,因此,加快提高农民组织化程度,构建全国性农民组织体系的呼声日渐高涨。

一、构建全国性农民组织体系已成学界共识

概括而言,当前学界关于加速提高农民组织化程度,构建一个全国性农民组织体系的共识已基本达成,但是在路径选择上却有着明显不同。主要存在两种观点:一种观点主要从经济学角度考虑,鉴于专业合作社在对接大市场方面的局限性,主张以专业合作社为基础构建纵向一体化的全国性农业合作体系,其理由主要基于以下两点。

一是构建纵向一体化经营方式应对国际竞争的需要。1924年,美国农业经济学家布莱克在其研究中列举了16个基层合作社无法圆满解决的问题,如质量控制、生产的标准化、调整生产以适应消费、控制消费以适应生产、监测、分级、金融、消除污染型废料等等。从而指出,要关注农业一体化问题,因为在农业营销方面提高效率的最大机会蕴藏在纵向一体化的路径中^{[2]47}。

近几十年来发达国家的实践证明,布莱克提出的纵向一体化方式基本上反映了农业经济发展的客观规律。20世纪50年代后半期,在高度社会分工基础上,农业与其产前、产后部门通过经济上、组织上的结合,形成了一种被称为现代大农业或纵向一体化的农业经营形式。目前,一些大型跨国公司已主宰了世界贸易和国际投资的70%以上。面对经济全球化咄咄逼人的态势,各国农业合作社都在进行合并和扩张,以应对挑战。发达国家农业经营方式的战略性转变,必将推动我国农业产业化经营快速发展,并促进我国农业经营组织的创新^{[2]141}。同时,我国加入WTO,必定要遵守别人早已制定好的游戏规则,为此,我国也要有相应的制度规范和组织体系与之接轨,这样才能在融入经济全球化的进程中占据主动地位,而我国农民专业合作社目前的规模与组织化程度均不能适应形势需要。

二是分享二、三产业的增值利润,增加农民收入的需要。据联合国粮农组织估计,1950—1980年的30年间,消费者在食

品和农产品上每消费100货币单位,在农业后(农产品加工及销售)环节支出的比例由原来的35%上升到60%;在农业前(生产资料供应)环节,消费者支出的比例也提高了一倍,由10%增加到20%,而形成鲜明对比的是,消费者在农业中(生产)环节上的支出比例,则由原来的55%下降到20%^{[2]215}。这种变化趋势说明,随着农副产品加工技术及加工方式的不断改进,从田头到餐桌的食品链越来越长,环节越来越多,在消费者最终支付的价格中,初级产品所占份额越来越小,加工增值部分所占份额越来越大。

改革开放以来,随着国民经济高速增长,人民的生活水平普遍提高,消费需求日益多样化,我国农产品的供给走向必然与世界其他国家的发展趋势相一致。因此,在农产品市场供求关系日益变化的形势下,农民如何跨出农业大门,直接介入农产品加工行业,在初级农产品平均利润日趋下降的不利市场条件下,将农业生产资料供应、农产品生产、加工、储运、销售等环节连接成一个有机整体,将农民的经营收入源从初级农产品生产领域逐步扩大到农产品的流通领域和深加工领域,从而能够分享二、三产业的增值利润,是保障农民利益的一个重要问题。然而,在我国这种能够获取二、三产业增值利润的农产品“供应链”目前是断裂的。链条上供给者、生产者、运输贮藏者、加工商、销售商等各个环节的市场主体之间大多没有建立起稳定的联系。因此,必须进行组织制度的创新,以便在供货商、制造商、销售商、终端用户等之间建立起顺畅的物流、信息流和资金流。当前,西方的农业合作社多数是三级垂直体制,即全国性的合作组织、地区性的合作组织和基层合作社。因此,这也应当是我国农民专业合作社的发展方向^{[2]50}。

另一种观点侧重于指出当前过分强调发展农民专业合作社的负面影响,认为专业合作社和专业协会不能解决我国的“三农”困境。虽然他们也赞同农业经营需要朝着纵向一体化的道路前进,但却认为这一体系的构建不能以单一经济功能的专业合作社为基础,而应以社区性合作组织为基本单元,并在此基础上构建起多层次、多功能、惠及所有普通农户的类似于日本、韩国及我国台湾地区(以下简称“日韩台”)那样的综合型农协(农会)体系,其理由可概括为以下几点。

一是目前的专业合作社是一种不能惠及大多数农民的组织形式。自合作社法实施以来,我国农民专业合作社的发展并

不令人满意,虽已过去5年,但即便发展较快的地区,合作社的普及率也只有20%左右,不仅发展速度慢,而且许多合作社甚至背离了合作的基本原则。调查显示,现在的专业合作社大部分是大户说了算的公司,大户的股份超过一半甚至占到百分之七八十,之所以以合作社注册只是为了拿到政府的资助和优惠政策。有些农业龙头企业创办的合作社甚至成了某些部门洗钱的工具。政府尽管在合作社法上规定了大户股份不得超过四分之一,但是对于股份大量超过法律规定者却又无可奈何,以至于“政策执行的偏差大到直接影响了政策目标却无力纠正”^[3]。

目前,很多政府投资都给了专业合作社和农业公司,由于这些专业合作社或农业公司都是按照产品和产业连接的,而非地域性的,因此,真正能够得到好处的实际上是那些有能力的少数“大户”,体现的是一种“精英俘获”机制,无法惠及全体农户。

二是完善乡村治理,建立利益表达载体和渠道,行使“统”的功能。农民的“去组织化”始于20世纪80年代的家庭联产承包制,虽然微观经济主体适应了农业的生产特点,但是马克思所说的在产权相对明晰基础上的农民再组织化却迟迟没有出现。包产到户后中央决策部门提出的“统分结合、双层经营”中,“统”的那一层至今没有形成。非但如此,伴随市场化而来的个人主义的商业文化冲击,反而弱化了农民组织的传统纽带,使得农民进一步分散化。当前,政府加大了对“三农”的投资,但其中的大笔资金除了支持农村基础建设之外,就是向单纯经济类的农村组织直接投资,所获充其量只能是经济计量上的等级。而与此同时,农村贫困问题、两极分化问题、乡村治理问题仍愈演愈烈,缺乏化解良策^{[4]64-65}。

从农民的角度看,无论在经济发展方面,还是在社会服务方面,都遇到了很多困难,这本是乡村公共服务的巨大需求空间,但是,农民对自己的这种强烈需求却普遍缺乏表达,或者说他们知道自己的需求,却不知道该向谁表达和怎样表达,呈现出一种近乎失语的状态。经济增长并不必然带来社会和谐,发展也不能解决所有的社会矛盾,这是被拉美等许多国家的现代化历程所证明的道理。当前,乡村治理已经是一个重大而紧迫的问题。虽然从改革之初到现在,基层组织建设一直是农村工作的重要议程,但迄今为止,一套真正体现乡村经济社会内在要求的组织体系还远没有建立起来^[5]。我国“三农”问题的解决,早已不具有复制西方发达国家发展路径的可能,照搬其意识形态化的体制和制度只能取得适得其反的效果。目前,以“大户”或“龙头”企业为主导的专业合作社及其联合社不可能成为在乡村行使“统”之功能的组织载体,要改变目前广大普通农民“被客体化”和“近乎失语”的状态,只有在建立起农民自己的利益表达载体和表达渠道,形成与其他利益主体大致对等的谈判地位的条件下,才能实现自我赋权,从而达到有效的乡村治理。

三是打造平台,承接、整合政府支农资金的需要。当前的支农投资体制效率低下且有失公平。目前,中央政府直接分配与管理支农投资的部门有农业、林业、水利、气象、农办、扶贫开发、发改委、国土、交通、民政、建设、卫生、教育、科技、劳动与社会保障、民宗委等16个之多,同一性质的支农资金往往分散在各个部门之中,各个部门的资金指标又通过本部门所属的“条

条”系统逐级下拨分配。这些“条条”之间几乎没有联系,形成“天女散花”式的资金分配方式,不仅导致投资分散,难见成效,而且中间环节太多,一方面项目管理成本增加,另一方面监管难度加大,致使权力寻租更加容易,资金“跑、冒、滴、漏”严重。基层的“块块”系统则由于本级财政资金短缺而普遍截留和挪用下拨的支农资金。

概言之,我国支农财政既无效率也欠公平的根本原因在于部门权力寻租,而我国“条块分割”的行政体系使这一问题更加复杂化。鉴于此,需要对政府涉农部门进行大部制整合。但如果仅仅在政府系统内部讨论支农投资体制改革,那么无论如何强调公开、透明和加强监管,结果都是“人不可能拔着自己的头发离开地球”^{[4]92}。况且,即便完成了政府涉农部门的大部制整合,在农村专业合作组织没有大面积覆盖的情况下,支农资金更容易疏远众多而分散且恰恰最需要帮助的小农。因此,建设一个多层次、多功能、广覆盖的农民合作体系,作为承接政府支农资金的平台和降低交易成本的组织载体,无疑将有助于财政支农资金的整合,并使其发挥出最大效能。

四是加强农业宏观调控的需要。近几十年来,我国传统小农生产在工业化压力下逐步让位于“现代化农业”,造成的社会代价是,前者对于环境保护和食品安全与生俱来的最大化的正外部性,被后者造成的污染与食品安全等负外部性取代,已经导致了有史以来最广泛的生态灾难。世界上迄今未见单靠市场机制就能有效解决现代化农业造成的负外部性问题的先例。近年来,政府不断调整执政理念和经济方针,2005年提出建立资源节约型、环境友好型社会;2007年进一步提出“生态文明”理念;2008年7月,国务院首次召开全国农村环保会议,强调统筹城乡经济社会发展和环境保护,切实把农村环保放到更加重要的战略位置。国家政策的转变,不仅为讨论和解决农业生产的环境污染问题提供了难得的契机,而且为建构一个综合型的农协体系提出了要求,因为现代社会的“三农”问题已经不再只涉及“三农”本身,还有整个社会。因此,应当构建一个以维护农民经济和社会利益为准则的综合型农协组织体系,其定位将不只是服务农民、促成农业生产者和农产品的产销效益,还要为整个社会服务,要成为帮助全体城乡居民获得高质量生活的代理机构^[3]。

五是维持小农户可持续生存,走出“三农”困境的需要。我国是一个人多地少的国家,从总体看,农户经营土地规模再大也难与新大陆国家的家庭农场相比,因此,走“大农”国家依靠专业合作组织走出“三农”困境的道路行不通,我国专业合作法实施5年来的实际效果并不令人满意的事实也说明了这一点。因此,需要认真反思以往的思路和政策,重新进行“三农”事业的战略性顶层设计^[3]。

总的来说,与第一种观点相比,第二种观点的视野更宽、立意更高,对导致我国“三农”困境的深层原因剖析得更透彻、更全面。然而,不足之处在于,持第二种观点的学者在倡导日韩台的综合农协(农会)体系时,普遍忽视了其内在秉承的法团主义主旨,因而在理论上略显单薄。鉴于此,本研究试图在这方面弥补其不足。

二、法团主义的理论视野

法团主义(corporatism),又称“合作主义”、“社团主义”,是一种发端于欧洲大陆的有着悠久历史背景的政治理论思潮,其

思想源于欧洲天主教教义、民族主义和社会有机论。

长久的思想源流和实践经验形塑了法团主义的思想主旨——国家与社会是一个和谐的有机体，二者没有截然清晰的界限。近代以来，追求个体权利的自由主义的崛起，曾一度导致法团主义理论的影响力式微。然而，理论总是伴随问题而兴的，法团主义被学界重提与欧洲社会面临的问题直接相关。战后资本主义社会出现了一些特有的现象，它们被称为“新的”或“组织”的资本主义。法团主义建制正是对“组织”化的新资本主义阶段的回应^{[6]127-128}。进入20世纪以来，随着社会分工的发展，利益的分化不再主要以横向的阶级为基础，而是以纵向的产业和行业为基础。因此，法团主义的重心转到制度描述方面，希望论证一种限制无序冲突的制度安排，寻找一种适合现代工业社会权利分配和运作的结构体系。

著名学者施密特对法团主义的经典定义是：作为一个利益代表系统，它是一个特指的观点、模式或制度安排类型，其作用是将公民社会中的组织化利益结合到国家的决策结构中。这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成，它们被组合进一个有明确责任的、数量限定的、非竞争性的、有层级秩序的以及功能分化的结构安排之中，它得到国家的认可，并被授权给予本领域内的代表性垄断地位，作为交换，它们在需求表达、领袖选择以及组织支持等方面受到国家的必然控制。

这个界定概括了以法团主义为基础而结成的国家和社会之间的常规性互动体系的主要特点：第一，国家具有重要地位，它合法参与决策，主导发展方向，而社会参与则以按行业划分的功能团体形式出现；第二，法团主义建制的中心任务是有序地将社会利益组织、集中和传达到国家决策体制中去，因而它主张促进国家和社会团体的制度化合作；第三，进入决策过程的社会团体，对相关的公共事务有建议、咨询的责任以及决策后的执行义务；第四，获准进入决策过程的功能团体数量是有限的；第五，不同功能团体之间是非竞争的关系；第六，在体系内，每个行业的代表组织以层级秩序排列，形成纵向一体化体系；第七，功能团体在自己的领域内享有垄断性的代表地位；第八，作为交换，国家对功能团体的若干事项，应有相当程度的控制^{[6]24-27}。

国家与社会的关系一直是现代西方政治思想关注的中心。从上述法团主义的经典定义中不难看出，法团主义主张与当前世界上占主导地位的多元主义理论有着明显不同。

多元主义认为，社会与国家应该是分立的，市民社会是一个自主活动的领域。社会中的权力是多元的、分散的，不同的社会群体通过组织社团参与选举竞争来表达自己的利益诉求，影响国家的政治决策。多元主义主张，公民的权利和自由具有首位的重要性，为避免国家的干涉，公民应该有正式的、制度化的自由保障，国家与社会之间应该保持距离。美国是多元主义“社会中心论”的理念影响力最大的国家^[7]。

然而，法团主义则认为，当代社会由于利益分化而出现的种种问题和冲突，不是个体自由不足，而是组织化的不足造成的。鉴于“阶级”在现代社会的逐渐消解，通过阶级集中利益影响决策的做法已经不再现实，法团主义主张通过行业或职业化的功能团体将分化的利益组织融进体制可控制的轨道，从而改变压力集团自由竞争的多元格局。法团主义的应对方案是：第一，以行业为基础组建利益团体，将利益代表资格垄断化，将原

先同行业内的多个利益团体整合进入新的层级秩序；第二，行业团体内部实行自我管理；第三，行业团体和国家之间建立起制度化的沟通渠道——行业团体向国家提供咨询，提出利益诉求，国家也对行业团体进行管制。这样，法团主义就解决了多元主义利益表达的弊端——通过利益表达的制度化，使每一种利益都有了平等有效的表达机制，国家的独立和权威也保障了基本的公共利益。

概言之，法团主义在三个主要方面同多元主义利益集团主张相区别。首先是允许利益团体设立一个国家承认的最高代表机构，它在本职能区域中具有垄断性地位，其他团体不能竞争其地位；其次是团体的代表作用和执行作用的融合，作为利益团体，它应该集中并传达成员利益，同时，作为执行团体，它又有责任协调自己的组织，使其符合公共机构或国家的要求，并接受对方的管制；第三是国家和利益团体的关系，它们应当是互动合作、相互支持的。

对法团主义来说，利益团体的代表功能只是组织化利益的一半内容，另一半是它的协调和管制性质。“协调”包括内部和外部协调，内部协调的任务是使成员有纪律的行动。为此，利益团体本身要成为一个自我管制的组织，建立起权威式的科层结构，明确分工，并向成员提供有效服务。外部协调方面主要涉及利益团体与国家以及其他利益团体之间的关系，意在通过整治和协调，使利益团体增加公共责任，加强与体制及其他团体的合作，不仅避免冲突发生，而且也能为团体获得公共身份打下坚实基础。很明显，利益团体在法团主义的构想下，已经一只脚进入了国家体制，一只手为国家服务了，因为其协调职能不仅仅是为本利益团体的，而且是整个社会的^{[6]80-81}。

法团主义结构不仅是对利益团体的要求，同时也是对国家统治方式的要求。国家的批准意味着它接受了特别的行动规则，国家自然成为利益团体形成、活动、运作和维持的行动条件。利益团体一旦创立，它就需要扩大地盘，取得更有影响的公共政治身份，这些身份无疑需要国家的帮助获得巩固，因为公共政治身份由一系列“地位”组成，首先是资源地位，即团体资源由国家提供的程度；其次是代表地位，即团体代表范围由政治决策允许的程度；第三是组织地位，即团体成员内部的结构关系、被组织管制的程度；第四是程序地位，即团体被认可、准许、邀请参与的会议以及它的合法角色、它对法律和政策计划的执行程度^{[8]136-137}。

这些地位的意义在于它们是有利的公共政治身份，获得这些地位可以帮助团体免遭其他团体的挑战。国家能够给予的物质资源也许很少，但由国家授权的合法身份却使某些团体具备了独有权利，其公共地位和影响因此大大提高。所以，当代利益团体政治的特征是它的代表性不如它的合法性重要^{[9]126}。

法团主义认为，在当代社会，与国家的关系是利益团体权力的一个重要来源，利益团体不一定全靠选举或表达利益来换取成员的支持，它们也可以从国家授权的地位获得支持。在法团主义看来，公民社会可以被理解为一系列有关中介团体的制度体系。这些中介团体是自我组织的，它们相对独立于公共权威或私人的生产和生活单位；它们有能力采取集合行动保护或推进自己的愿望和利益，但并不企图代替国家机构或私人生产部门，也不承担社会整体管理及政策制定的责任，而且，他们实际上只能在社会预先建立的文明或法律秩序之内行动。相对

于自由主义的理念,法团主义对公民社会的不同解释是显而易见的,法团主义给公民社会加上了超越于其自身利益的整体责任,如协调、管制、组织、控制、联系国家、文明行动等等^{[6]72}。

根据政府与社会力量对比的差异,法团主义可分为两种不同类型,即国家法团主义和社会法团主义。法团主义者认为,发达的资本主义国家通常表现为社会法团主义结构,因为其社会组织在传统上具有强大而自主的力量,而在一些具有国家权威传统的地区,国家法团主义则可能成为主要形式^{[6]27-28}。由此,很容易区分国家法团主义和社会法团主义的不同所在——前者说明一种自上而下的组织关系,在其中,国家的作用是主要的;后者则代表自下而上的组织关系,在其中,社会力量起主导作用。

由于法团主义所具有的独特理论视角,其实践范围已逐渐从欧洲向拉丁美洲、非洲及亚洲扩散。尽管屡经波折,几落几起,但它始终保持着顽强的生命力,并不断得以丰富和发展。从世界范围来看,不仅发达国家(如德国、瑞典等)推行法团主义体制,而且许多发展中国家(如巴西、尼日利亚等)也在采纳法团主义体制。在亚洲,相比于自由主义,法团主义与其传统的社会特质更具亲和力,因此在理论和实践上都比较受重视,特别是它与东亚经济发展的关系^[10]。

三、选择法团主义构建中国农民组织化体系

宏观而言,法团主义是一种关于结构的学说,讨论的是一种政治文化和体制,特指社会不同部分之间所形成的制度化关系。法团主义认为,当代社会的组织化、制度化发展,已经使利益团体需要依赖国家的承认,利益团体要通过层级权威进行协调,而不仅仅是基于自治结构。因此,法团主义理论对我们探讨我国构建和谐社会和破解“三农”困境问题极具启发意义。首先,法团主义注重社会的整合、秩序和稳定,强调利益团体的作用与执行公共任务的责任,这对我国构建和谐社会具有重大借鉴意义;其次,法团主义主张行业功能团体与国家建立长期的合作关系,从而将社会冲突降低到不损害秩序的程度,这与当前中国维护社会秩序和社会稳定的政治主张高度契合;第三,法团主义强调国家对功能团体的授权,将利益团体整合为国家的一部分,使其不仅向国家表达其成员利益,而且也协助国家管理和执行政策,从而获得在行业中的垄断地位,这为我国创建一个纵贯全国的一元化农民组织体系提供了明确的指导原则。

鉴于此,我们亟须按照法团主义理念构建一个有利于将我国最大弱势群体农民纳入其中的处于制度统合框架之内的能够发挥行业整合力量与协调功能的农民组织体系。因为,自1949年以来,我国农村经历了人民公社和家庭联产承包制两种不同的体制和制度,但二者都没能彻底解决我国的“三农”问题,而且,这个问题在当前经济全球化背景下显得更加沉重,必须尽快破题。以法团主义理念为指导,借鉴日韩台的成功经验,构建一个以社区合作组织为基础覆盖全体农户的多层次纵向一体化的综合农协体系,重塑乡村治理结构,重整中国社会秩序,这也许是解决中国“三农”问题的基本方向和道路。概括而言,打造这样一个体系需要注重以下几方面的问题。

首先,这个组织体系要有助于促进农民利益表达机制的确立。法团主义处理的是一个经过权利结构分化、需要调整整合的结构,今天的中国社会恰恰就形成了这种利益高度分化的格

局。经过30多年的改革开放,中国社会发生了重大变化,这种变化表现在社会结构上就是不同利益主体的出现。随着利益主体的不断分化,我国社会结构的分化程度在不断加深。虽然社会结构分化是现代社会中的一种正常现象,但这种分化必须限制在一定范围内。目前,作为我国最大弱势群体的农民的利益表达问题尤为突出,因为他们既无制度化的利益表达渠道,也无制度化的为自己争取利益的方式。“三农”问题成为中国社会的一个顽症,即与农民在利益追求能力上的弱势密切相关。

值得注意的是,农民当前这种弱势的地位,往往使得他们即使在面临有利的市场条件时也很难为自己争得利益。例如,2006年年底,我国粮食价格曾大幅上涨,但农民从中得到的好处却非常有限,只获得粮价上涨总利润的15%~20%^[11]。再如,2011年夏,一些城市的大蒜、生姜和绿豆价格都创下历史新高,民间出现了“蒜你狠,姜你军,豆你玩”的顺口溜。但是,即便在历史最高的6~8元1斤的价格下,农户的出售价也从没超过1.8元1斤^[12]。显然,作为生产者的广大农民实际上缺席了其产品上涨的利益链。这说明,农民在市场经济中的利益博弈能力已经成为一个亟待解决的问题。中共十七大报告肯定了人民群众的利益表达权,然而,这样的表达权必须通过一系列的机制才能建立起来。对农民而言,形成这种机制的一个重要前提条件是构建一个能够代表并上达全体弱势农民利益的组织体系。

第二,这个农民组织体系必须具备现代行业协会的属性和主要职能。在政治文明和市场经济条件下的利益分配,不能再完全仰仗政府的行政手段,而要在一个政治文明的制度框架内,通过各利益主体的博弈来实现。因此,在现代社会中,必然存在着主要是为促进利益表达而组织起来的社团,行业协会正是这种社团的典型形式。从本质上讲,以代表广大弱势农民利益为宗旨而构建的制度化农民利益表达体系实际上是一个涵盖全体农民的职业团体,因此,这个职业团体必须具备现代行业协会的基本属性和主要职能。

近代行业协会是商品经济发展到一定阶段的产物,现代行业协会是在近代行业协会的基础上不断革新演化而来的。现代民族国家主权得到确立以后,行业协会不但着力弥补市场失灵和政府失灵的那些部分,而且突显了其在处理各国经济贸易争端方面的优势,以至于成为各国政府间关系的重要补充。虽然行业协会已在人类文明史上存续一千多年,但其定义至今仍是一个内容丰富而缺乏规范表述的概念。尽管莫衷一是,却不难从中归纳出行业协会的若干共性——行业协会是一个利益共同体,强调自愿基础上的自治、自律和自我维权。

概括现代行业协会的职能,主要有以下几点:一是行业自律;二是服务职能。一般通过以下活动实现:(1)为成员提供管理及法律咨询服务;(2)举办论坛;(3)开展有关资质评定,提高成员的业务水平和社会声誉;(4)发放原产地证书,提高成员产品的市场竞争力;(5)提供培训服务;(6)举办各种展销会,帮助成员开辟新市场;(7)提供行业范围内的公共品。三是维护成员权益。四是信息职能。五是协调职能。六是参政职能^{[13]22-29}。

第三,这个农民组织体系应是以社区合作组织为基本单元的综合型“大农业”行业协会。按照法团主义理念构建的中国

农协一定不能是单一经济功能的专业性协会,而必须是类似于日韩台农协(农会)的以基层社区合作组织为主,以专业合作组织为辅的综合型多功能的协会组织,这是由我国农业的经营形式与农村的社会形态所决定的。

早在工业化浪潮出现之前,世界上的农业经营形式就已经分为两个大类:一类是传统国家的农业,其代表是亚欧大陆板块中大多数开发较早的地区。在这类地区,由于人类开发的历史久远,人口众多,因此呈现出人多地少和人们依村庄集居的趋势,传统意义上的“小农”和“小农经济”指的就是这类地区的农业和农村状况。另一类是新大陆国家的农业,其代表是南北美洲和大洋洲。在那里,人类开发的历史短,总体上地广人稀,在农村地区只有散居的农场主而无农户集居的村庄。因此,传统国家与新大陆国家的农业和农村,最大的区别其实不在于农地经营的规模,而在于农村的社会形态——有无村庄的存在。正因为如此,工业化对这两类国家农业和农村的影响,也就必然会有显见的不同之处。

在新大陆国家,工业化为农场主耕作更大面积的土地提供了更有利的技术和装备条件,因此,随着工业化、城镇化的推进和农村人口的减少,那里农场的经营规模不断扩大,农场主的居住更为分散。而传统国家的情况却复杂得多,除了因农业人口逐步转移而使继续务农者在土地经营规模上得到有限扩大之外,农村自身的经济结构更是出现了复杂的变化:一是由于城镇的快速扩张,大量城郊的农民没有条件再从事农业;二是为满足经济快速增长和城镇人口大量增加的需求,农产品的生产结构发生了明显变化,农民把更多的农业资源用于生产更多高价值的农产品;三是农民的兼业化程度显著提高,来自农业以外的收入在农户家庭收入中的比重不断增加。正是由于这两种情况的存在,相当部分农户的收入仍能保持较快增长。这既避免了大量农户在工业化进程中的破产,也顽强地保留住了村庄在农村社会治理结构中的基础地位。由于城镇化在任何时候都不可能覆盖整个农村地区,因此,在没有外力强制的情况下,小规模农户和农村的村庄在传统国家必将是一个长期的存在,这在实现了工业化、城镇化的日韩台都已经得到了证明^[14]。

概括不同国家行业协会的发展模式,主要分为英美模式、大陆模式和东方模式三种。

大陆模式以法、德等国为代表,具有以下特点:(1)半官方色彩的自治性组织;(2)强制入会;(3)财政支持(包括政府授权特许的服务收费);(4)内部治理结构规范;(5)一地(市)一会制度。英美模式以英、美等国为代表,具有以下特点:(1)纯民间性;(2)自愿入会;(3)自筹经费;(4)治理结构多样化;(5)数量众多,一地(市)多会。

从组织形态上讲,大陆模式的行业协会呈法团主义形态,那里的协会组织被严格按照产业和产品的分类标准对号入座,由下至上地建立起纵向的“金字塔状分布”,其“塔基”是所有企业组成的各种相互独立的产品协会,“塔尖”则是数量很少的若干产业部门的总协会,在其之上,是政府相应的产业主管机构。政府在推行产业政策时,就借助这些塔尖由上往下地传达信息和协调实施,同时,各行业的利益需求也通过这个渠道,由下往上有序地传递。相比之下,英美模式的行业协会则呈“多元主义”形态,主要为“星状分布”,各种协会类组织不但自由

产生和消亡,而且彼此间不存在固定的横向和纵向的正式关系^{[13]72-80}。

亚洲各国的行业协会制度发展相对较晚,大都是从本国国情出发,借鉴上述两种模式的长处,建立起兼有以上两种模式特点的体制,所以东方模式又称东方混合模式。在东方模式中,日本、韩国以大陆模式为主构建的综合型农协体系最值得我国关注。首先,其农协体系的“塔基”不是像其他产业协会那样以严格的产品分类标准对号入座,而是以具备多功能的综合型社区合作组织为基本单元,视农业为所有农业人从事的大农业(农、林、牧、副、渔);其次,不同于欧洲大陆国家“社会法团主义”自下而上的建构路径,日本和韩国的农协体系遵循的都是“国家法团主义”的建构路径,即首先由国家制定特别法,并由政府主导自上而下逐级建立。之所以出现这样的区别,显然与其不同的资源禀赋和不同的发展历史直接相关。我国农业以小农经济为主,我国农村也以村庄集居为基本社会形态,我国农民的多样化需求也是非社区型的专业合作社无法提供和满足的,因此,日本、韩国的成功经验无疑应当成为我国构建全国性农民组织体系的重要借鉴。

第四,这个农民组织体系必须得到国家授权。法团主义认为,在现代社会,越来越多的利益团体建立在职业分工的基础上,其地位需要依赖国家的支持,并需要寻求与国家体制的合法关联。因此,在我国农协体系的建构中,政府应在以下几方面有所作为。

一是通过法律授权使其具有垄断性的代表资格。在现代法制社会,行业协会必须具备合法性。现代文明的一项重要共识是既要防止经济权力侵犯穷人利益,也要防止托克维尔所说“多数的暴政”。因此,协会的权力必须在国家法律框架内施行,使得这种权力既具备足够的权威,而又不致被滥用。日韩台的综合农协(农会)体系都是依据政府制定的特别法(即《农协法》或《农会法》)而建立起来的,我国的综合农协体系无疑也应在国家制定的《农协法》基础上进行建构,要通过法律授权使其具有全行业垄断性的代表资格。

二是资源的有效投入。小农的大规模合作不可能自发产生,需要政府的主导。然而,政府主导并非包办代替,而是提供必要的资源并承担所产生的组织成本。日韩台都是在政府的农业支持与保护政策下,通过组建综合农协体系,走出了一条不同于美国等“大农”国家的成功之路,他们的经验无疑应引起我国的重视。这就需要政府在人才资源、物质资源、资金资源上进行有效投入,并在此基础上全面深化农村金融、流通与科技体制改革。

三是重组政府涉农部门,以保证其与农协体系沟通渠道的一致性。法团主义强调统一的国家组织是必要的,因为国家与社会的合作要求政府对不同利益团体进行约束,那么它自己首先必须具有一致的结构来推进主要任务。如果国家是一个统一实体,那么,合法的利益组织在和政府打交道的时候,就不会面对多个权威的局面,其合法性受到一个(而不是多个)权威机构的认定,国家和社会团体沟通的渠道也是唯一的,而分割的国家结构必定会搅乱整合秩序,使整合难以推行。因此,鉴于我国目前涉农领域“政出多门”、“部门分割”的现状,必须改革整个农口体制,可以考虑重组中央农村工作领导小组办公室、农业部、林业部、科技部、水利部、商务部、国土(下转第68页)

(上接第60页) 资源部、住房和城乡建设部、中国人民银行、银监会等部门的涉农行政职能,设立农政部,在省、市、县设立农政厅、农政局。县以下原则上不必设立独立的农政机关,可委托基层农协代行有关职能。不言而喻,进行这样大规模的系统性重组,需要高层做出政治决断。只有真正超越了狭隘部门利益的政府,才能有力推动我国综合农协体系的建构与健康发展^[4]¹¹⁵。

四、结 语

对全国性农民组织体系的选择,实际上是一个关系国家未来的选择。在这个选择中,农民的长远生计、农业的持续发展和农村的社会稳定始终应当成为考虑问题的出发点和落脚点,因为我国人均农业自然资源稀少的国情难以改变,在相当长的时期内农村仍将生活着大量人口的现象难以改变,以村庄为基础构建的农村社会形态也难以改变。基于此,同为小农国家和地区日韩台秉承法团主义理念,在政府农业支持保护政策之下,依据特别立法构建一元化综合农协体系作为承载国家(地区)“三农”战略的组织化平台,并且都成功地经历了从农业社会转型工业社会,再从工业社会转型信息社会的两次大转型,这样的经验不能不引起我们的深层思考。

参考文献:

[1] 农博网. 农业部“十二五”末农民专业合作社发展要力争实现四大目标[EB/OL]. (2012-07-17) [2012-07-20]. <http://news.aweb.com.cn/20120717/s10615152.shtml>.

[2] 张晓山, 苑鹏. 合作经济理论与中国农民合作社的实践[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2010.

[3] 杨团. 移植台湾农会经验建设大陆综合农协[J]. 综合农协(内

部刊物) 2011 (1).

[4] 温铁军. 中国新农村建设报告[M]. 福州: 福建人民出版社, 2010.

[5] 赵树凯. 乡村治理: 组织和冲突[EB/OL]. [2012-06-28]. <http://blog.renren.com/share/332745619/8719525060>.

[6] 张静. 法团主义[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.

[7] 陈家建. 法团主义与当代中国社会[J]. 社会学研究, 2010, (2): 30—43.

[8] Claus Offe. The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case[M]//Berger Suzanne. Organizing Interests in Western Europe: Cambridge u. a.: Cambridge University Press, 1981.

[9] Graham K. Wilson. 利益团体[M]. 台北: 台湾五南图书出版公司, 1993.

[10] J. Unger, Chan A. China, Corporatism, and the East Mode [C]. The Australian Journal of Chinese Affairs, 1994.

[11] 孙立平. 重建社会——转型社会的秩序再造[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.

[12] 黄宗智. 中国现代农业的特色——小农户与大商业资本的不平等交易[J]. 开放时代, 2012 (3).

[13] 汤蕴懿. 行业协会组织与制度[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2009.

[14] 陈锡文. 把握农村经济结构、农业经营形式和农村社会形态变迁的脉搏[J]. 综合农协(内部刊物) 2012: 27.

作者简介: 许欣欣(1955—), 女, 中国社会科学院社会学研究所研究员、教授、博士, 主要研究领域为社会变迁、社会流动、经济社会学。

责任编辑: 胡政平; 校对: 竹君